Deutscher Bundestag **Drucksache 19/5306**

19. Wahlperiode 26.10.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Margit Stumpp, Oliver Krischer, Tabea Rößner, Dieter Janecek, Stefan Gelbhaar, Dr. Anna Christmann, Katharina Dröge, Dr. Ingrid Nestle, Dr. Konstantin von Notz, Lisa Badum, Harald Ebner, Matthias Gastel, Britta Haßelmann, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Christian Kühn (Tübingen), Stephan Kühn (Dresden), Renate Künast, Steffi Lemke, Friedrich Ostendorff, Cem Özdemir, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Daniela Wagner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Breitband für alle – Digitale Infrastruktur flächendeckend ausbauen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Anbindung der Haushalte sowohl in Städten als auch dem ländlichen Raum mit ausreichenden Bandbreiten für zeitgemäße Internet-Dienstleistungen ist längst zu einer Frage der öffentlichen Daseinsvorsorge geworden. In der digitalen Welt von heute ist der Zugang zum Breitbandinternet eine wichtige Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben. Online Fahrkarten buchen, Hotels reservieren, e-commerce-Dienstleistungen in Anspruch nehmen, aber auch Termine bei Behörden und Ämtern reservieren oder mit eigenen Kommentarbeiträgen an gesellschaftlichen Debatten teilnehmen, die sich zunehmend im Netz abspielen – ohne einen schnellen Internetzugang ist all dies nicht oder nur eingeschränkt möglich. Der Bundesgerichtshof hat folgerichtig bereits 2013 festgestellt, dass die Verfügbarkeit eines schnellen Internetzugangs „auch im privaten Bereich für die eigenwirtschaftliche Lebenshaltung typischerweise von zentraler Bedeutung ist“ (BGH, Urteil vom 24.01.2013 - III ZR 98/12).[1]

Leider ist die digitale Daseinsvorsorge in Deutschland völlig unzureichend. Im Dezember 2017 betrug der Anteil der Glasfaseranschlüsse bei der stationären Breitbandanbindung lt. OECD 2,3%, am Ende der Skala zwischen Griechenland und Kolumbien.[2] Die Europäische Kommission sortierte Deutschland schon 2016 in der Gruppe der am schlechtesten versorgten Länder in Europa ein. Dort belegte Deutschland Platz 28 von 32.[3] Die Versorgung im Ländlichen Raum ist noch schlechter. Von gleichwertigen Lebensverhältnissen im Hinblick auf den Zugang

[1] Vergl. auch die Pressemitteilung des BGH: http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&pm_nummer=0014/13

[2] http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/

[3] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-broadband-coverage-europe-2016

zu digitaler Infrastruktur, egal ob stationär oder mobil kann in Deutschland keine Rede sein.

Von vernetzen Sensoren in der Landwirtschaft bis zum Echtzeitabruf von Geodaten wird der Bedarf nach schnellen Datenanbindungen in immer mehr Bereichen zwingende Grundlage für moderne Geschäftsprozesse. Verkehr lässt sich durch Telearbeit beispielsweise nur dann reduzieren, wenn auch die nötige Breitbandanbindung für ein Homeoffice zur Verfügung steht. Auch vernetzte Mobilität lässt sich ohne schnelles Internet nicht realisieren. Diese Entwicklungen werden insbesondere in den entlegenen Regionen unnötig erschwert.

Der Rückstand im Ausbau der digitalen Infrastruktur gefährdet auch den Industriestandort Deutschland. Lt. Statistischem Bundesamt hatten im Jahr 2017 lediglich 42 Prozent aller hiesigen Unternehmen mit Zugang zum Internet und mindestens zehn Beschäftigten einen festen Breitbandanschluss mit einer vertraglich vereinbarten Datenübertragungsrate von mindestens 30 Megabit pro Sekunde (Mbit/s). 27 Prozent der Firmen mit mehr als zehn Mitarbeitern, die online sind, mussten allerdings mit einer Datenübertragungsrate von weniger als 10 Mbit pro Sekunde auskommen, das betraf ebenfalls überwiegend Betriebe im ländlichen Raum.

Heute muss man konstatieren, dass keines der von den Unternehmen und der Bundesregierung ausgegebenen Ausbauziele der letzten zehn Jahre eingehalten wurde. Vom Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit 50 MBit/s, das eigentlich bereits bis 2018 erreicht werden sollte, ist die Bundesregierung weit entfernt.

Im Mobilfunkbereich sieht es nicht besser aus: Die Telefónica hatte im Mai 2018 erst einen Versorgungsgrad von 66 Prozent der Fläche Deutschlands erreicht, Vodafone kam auf 87 Prozent und die Telekom auf 93 Prozent Flächenabdeckung[i]. Zugleich sind die Preise im europäischen Vergleich für Datenvolumen deutlich teurer als in benachbarten Mitgliedsstaaten in denen sich mehr Anbieter im Wettbewerb gegenüberstehen.

Die vereinbarten Ausbauziele, bis zum 01.01.2020 von 98% Flächenabdeckung, werden absehbar nicht erreicht. Insbesondere der ländliche Raum wird immer weiter abgehängt. Der Ausbau findet vornehmlich dort statt, wo die Versorgung ohnehin schon akzeptabel ist. Die weißen Flecken bleiben hingegen über Jahre hinweg bestehen.

Die Bundesregierung muss ihre seit Jahren gemachten Versprechen endlich einlösen und mit konkreten Maßnahmen die digitale Infrastruktur fit machen für das 21. Jahrhundert.

Die Fehlentwicklung der bisherigen Ausbaustrategie der Bundesregierung belegen die eigenen Zahlen. Dem Breitbandatlas des BMVi Stand Ende 2017 zufolge verfügen im ländlichen Raum noch immer fast 7 Prozent der Haushalte nicht einmal über eine Übertragungsrate von 6 MBit/s. Fast ein Drittel der Haushalte in ländlichen Regionen können keine 16 MBit/s bekommen. Sind schon die Lücken in der Grundversorgung eklatant, so sieht es im Bereich ab 50 Mbit/s noch düsterer aus: Mehr als 56 Prozent der Haushalte in ländlichen Gebieten haben weiterhin keinen Zugang zu schnellem Internet.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Völlig inakzeptabel ist auch, dass Verbraucherinnen und Verbraucher überwiegend nicht die Leistung erhalten, die ihnen vertraglich versprochen wird und wofür sie bezahlen. Dem Jahresbericht 2016/2017 der Bundesnetzagentur (BNetzA) zu ihrer Breitbandmessung zufolge erhalten im Festnetz lediglich 12 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer die ihnen vertraglich zugesicherten maximalen Datenübertragungsraten. Nur 71,6 Prozent bekommen die Hälfte der ihnen vertraglich zugesicherten maximalen Datenübertragungsrate. Im Mobilfunkbereich sind die Zahlen noch schlechter: Nur 18,6 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer erhalten mindestens die Hälfte der maximalen Übertragungsrate; nur bei 1,6 Prozent wird sie voll erreicht oder überschritten.

Wiederholt forderten Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung ein „Grundrecht auf schnelles Internet“, ohne jedoch die konkrete Ausgestaltung eines solchen Grundrechts näher zu konkretisieren[4]. Mit der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf schnelles Internet muss die Bundesregierung zeitnah dafür sorgen, dass auch dort schnelles Internet gebaut wird, wo es bislang keine oder so gut wie keine Grundversorgung gibt– und das noch 2019.

Die Bundesregierung muss zudem das Bundesprogramm zur Förderung des Breitbandausbaus neu ausrichten. Der Ausbau sollte primär in den unterversorgten Gebieten stattfinden, in denen er privatwirtschaftlich trotz anderslautender Zusagen bis heute nicht stattfindet. Zudem brauchen wir insgesamt mehr Unterstützung für ausbauwillige Kommunen von Seiten des Bundes und damit mehr Planungssicherheit, was zu einem schnelleren Abfluss der Fördermittel und letztlich auch zu einem schnelleren Ausbau führt.

Im Bereich der Mobilfunkversorgung muss die Bundesregierung zumindest eine Abdeckung auf dem Niveau der bereits bei der Versteigerung der LTE-Frequenzen 2015 vereinbarten Bandbreite von 50 MBit/s pro Antennensektor im Download (beim Herunterladen) sicherstellen. Dass diese bis heute nicht realisiert wird, ist nicht akzeptabel.

Gleichzeitig ist beim Ausbau der Versorgung im Sinne des Vorsorgeprinzips ein hohes Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit bei elektromagnetischen Feldern zu gewährleisten, da aufgrund der zunehmenden umfangreichen und langfristigen Nutzung kabelloser Systeme niemand dem Einfluss entgehen kann und es ernstzunehmende Hinweise auf schädliche Einflüsse gibt. So wurde etwa hochfrequente elektromagnetische Strahlung 2011 von der WHO in der Gruppe 2B der IARC-Skala (möglicherweise krebserregend) eingestuft. Wichtig bleibt deshalb eine intensive Forschung zur Wirkung von elektromagnetischer Strahlung durch Mobilfunktechnologie auf die menschliche Gesundheit. Das Bundesamt für Strahlenschutz geht davon aus, dass bei einem „umsichtigen“ Aufbau der nötigen Infrastruktur auch durch 5G keine gesundheitlichen Auswirkungen zu befürchten sind. Nichtsdestotrotz stellt es fest, dass in Bezug auf die mit 5G geplante Nutzung zusätzlicher Frequenzbänder im Zenti- und Millimeterwellenlängenbereich erst wenige Untersuchungsergebnisse vorliegen. Weiterhin müsse untersucht werden,

[4] vgl. Peter Altmaier für ein Grundrecht auf schnelles Internet“ FAZ vom 3.11.2017, abrufbar unter: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diginomics/peter-altmaier-fuer-ein-grundrecht-auf-schnelles-internet-15275530.html

wie sich der zunehmende Datenverkehr, der auch zu einem deutlichen Ausbau der Sendeanlagen führen wird, auf die Exposition auswirken wird.

Im Hinblick auf den 5G-Ausbau gibt es auch von Vertreterinnen und Vertretern der Großen Koalition große Bedenken, dass die von der Bundesregierung formulierten 5G-Ausbauziele, auch und gerade für den ländlichen Raum, mit den vorgesehenen Versteigerungsbedingungen der BNetzA tatsächlich realisierbar sind. Die Bundesregierung muss dafür sorgen, dass die Kosten für den 5G-Ausbau durch eine Vereinbarung zum nationalen Roaming gesenkt werden. Dies sorgt für Wettbewerb um die Versorgung der Fläche statt redundanter Versorgung bereits abgedeckter Gebiete. Durch eine Diensteanbieterverpflichtung, die es Anbietern ohne eigenes Netz ermöglicht, die Netze anderer Unternehmen gegen Entgelt mitzunutzen, und durch (zeitlich befristete) Zugangsrechte für Neueinsteiger ist die Öffnung des Mobilfunkmarktes für weitere Wettbewerber sicherzustellen. Streitfälle zwischen den Betreibern müssen schneller durch die Bundesnetzagentur als Schiedsstelle beigelegt werden. Eine Verzögerung dieser Verfahren verzögert den Ausbau zusätzlich.

Außerdem liegen derzeit nach Auskunft der Bundesnetzagentur keine Erkenntnisse vor, wie sich ein Ausbau der 5G-Technologie auf den Stromverbrauch, unter anderem in den Rechenzentren, auswirkt. Die Bundesregierung muss sich dieser Frage zeitnah annehmen und valide Zahlen vorlegen, um eine Politik im Blindflug zu vermeiden.

Eine zeitgemäße digitale Infrastruktur wird es in Deutschland nur geben, wenn Breitbandausbau im Festnetz, Mobilfunkversorgung und Förderpolitik zusammengedacht werden. Eine solide Grundversorgung für alle muss mit einer Förderpolitik für Glasfaser einhergehen, die auf einen diskriminierungsfreien und offenen Netzzugang mit echter Netzneutralität für alle Anbieter setzt. Die Glasfaserinfrastruktur ist selbst wiederum die Basis für einen erfolgreichen 5G-Rollout, der nur gelingen wird, wenn die Gesamtkosten für den Netzausbau von Glasfaserkabeln bis zu den Sendemasten gesenkt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Rahmen der Daseinsvorsorge unverzüglich sicherzustellen, dass allen bundesdeutschen Haushalten, Schulen und Universitäten, öffentlichen Einrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, kleinen und mittleren Unternehmen, sowie gemeinnützigen Organisationen einen Rechtsanspruch auf einen schnellen Breitband-Internetanschluss bekommen (Internet-Universaldienst), dessen Übertragungsrate sich an der von der Mehrzahl der angeschlossenen Teilnehmer genutzten Bandbreite bemisst und dynamisch angepasst wird; dabei ist

   a) die Mehrzahl der Teilnehmer mit mindestens 80 Prozent zu definieren, im Sinne der Guidance des Communications Committee der Europäischen Kommission (COCOM) von 2011;

   b) die Bundesnetzagentur dazu anzuhalten, entsprechend der gesetzlichen Regelungen zum Universaldienst im Telekommunikationsgesetz (§

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

78 ff.) den Bedarf der Breitband-Universaldienstleistung bei den Endnutzerinnen und Endnutzern formal festzustellen, insbesondere hinsichtlich der geographischen Versorgung, und in entsprechend unterversorgten Gebieten die Erbringung des Breitband-Universaldienstes auszuschreiben;

c) die Finanzierung des Breitband-Universaldienstes entsprechend der derzeitigen Regelung in § 80 Telekommunikationsgesetz durch eine Umlagefinanzierung sicherzustellen, die von allen Netzbetreibern mit mindestens 4 Prozent Gesamtumsatz auf dem sachlich relevanten Markt zu erbringen ist;

d) im Einklang mit den neuen Vorgaben des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation durch eine Einbeziehung von Diensteanbietern und nötigenfalls öffentlicher Mittel in die Finanzierung des Universaldienstes dafür zu sorgen, dass die im Rahmen der Grundversorgung bereitzustellende Mindestbandbreite so nahe wie möglich an die in der Breitbandstrategie der Bundesregierung proklamierten Versorgungsziele heranreicht;

e) zu prüfen, welchen Spielraum es vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorgabe der Technologieneutralität dafür gibt, bei der Universaldienstversorgung Vorgaben hinsichtlich der Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der zu verwendenden Technologie gibt, um Brückenlösungen wie Vectoring zu vermeiden;

f) der Zugang zum Breitband-Universaldienst zu einem für alle Verbraucherinnen und Verbraucher erschwinglichen Preis sicherzustellen;

g) der Anspruch auf Zugang zum Breitband-Universaldienst über Verbraucherinnen und Verbraucher hinaus auch kleinen und mittleren Unternehmen, gemeinnützigen Organisationen, Schulen und Universitäten sowie Gesundheitseinrichtungen zu gewähren;

h) die Einhaltung der vertraglich zugesicherten Bandbreite sicherzustellen, indem bei nachgewiesenen Verstößen wirksame Sanktionen wie ein pauschalisierter Schadenersatz für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie umsatzbezogene Bußgelder eingeführt werden;

2. das Breitbandförderprogramm des Bundes anzupassen, sodass

a) eine „Wholesale-only“-Bedingung festgelegt wird, also eine Verpflichtung zum fairen Angebot von Vorleistungen, sodass Fördergelder nur noch für den Bau solcher Netze vergeben werden, die auf Vorleistungsbasis betrieben und diskriminierungsfrei an verschiedene Netzanbieter vermietet werden (Open Access);

b) die zu versorgenden Gebiete in Abstimmung mit den Kommunen und Landkreisen vorab großflächig festgelegt werden, auch über Städte- und Gemeindegrenzen hinaus;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

c) der Überbau von geplanten Glasfasernetzen, die einen diskriminierungsfreien, offenen Netzzugang zur Verfügung stellen (sogenannter strategischer Überbau) effektiv verhindert wird, indem die Verbindlichkeit des Markterkundungsverfahrens erhöht und die Möglichkeit geschaffen wird, zeitlich begrenzt exklusive Wegerechte und/oder Gebietslizenzen für den Ausbau zu vergeben;

d) die bisherige Verteilung der Bundesmittel in Absprache mit den Bundesländern sich stärker an den tatsächlichen Versorgungslücken orientiert und so ausgerichtet wird, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sowie ansässige Unternehmen in ländlichen Räumen angemessen versorgt sind;

e) die Kommunen bei der Planung und Umsetzung des Breitbandausbaus besser unterstützt werden;

3. sich bei der Bundesnetzagentur für den Ausbau eines umwelt- und gesundheitsverträglichen schnellen Mobilfunk-Internets einzusetzen und darauf zu drängen, dass

a) die Unternehmen spätestens zum 01.01.2020 die mit der Versteigerung der LTE-Frequenzen 2015 verbundenen Auflagen erfüllen, nämlich eine flächendeckende Breitbandversorgung mit Übertragungsraten von mindestens 50 Mbit/s pro Antennensektor; dabei soll eine Abdeckung von mindestens 98 Prozent der Haushalte, in jedem Bundesland aber mindestens 97 Prozent erreicht werden, sodass in der Regel Übertragungsraten von 10 Mbit/s zur Verfügung stehen;

b) für den Ausbau des 5G-Netzes mehrere Meilensteine/Zwischenschritte verbindlich vorgegeben werden, sodass überwiegende Teile des Versorgungsziels bereits innerhalb der ersten Jahre der Frequenzlaufzeit und nicht erst zu deren Ende hin erreicht werden;

c) die Versorgungsauflagen so ausgestaltet werden, dass die bisherigen Versorgungslücken im ländlichen Raum besondere Berücksichtigung finden;

d) im Falle einer Weiterentwicklung der Technik oder im Falle erheblicher Einschränkungen durch erhöhte Nutzung der zu erreichende Versorgungsgrad innerhalb der Lizenzlaufzeit nachträglich erhöht wird;

e) eine diskriminierungsfreie Diensteanbieterverpflichtung Teil der Vergabebedingungen wird;

f) zur Reduzierung von Ausbaukosten und Mastendichte eine verpflichtende Regelung für National Roaming auferlegt wird, was zum einen eine Mitnutzung von Frequenzen in jenen Regionen möglich macht, in denen weitere Betreiber noch nicht ausgebaut haben, zum anderen diskriminierungsfrei allen Netzbetreibern offensteht und zeitlich befristet bleibt, um einen weiteren Ausbau der Kapazitäten nach der Ersterschließung eines Gebiets nicht zu hemmen, da gerade bei 5G ein örtlich paralleler Ausbau von drei oder vier Netzen wenig Sinn macht;

g) das Auktionsdesign so ausgestaltet wird, dass etwaige Neueinsteiger eine realistische Marktchance haben, etwa durch zeitlich befristete Zugangsrechte (National Roaming) auch zu den bestehenden 2G-/3G-/4G-Netzen der etablierten Anbieter;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

h) über die angemessenen Entgelte für den Zugang zu Netzen anderer Anbieter im Zusammenhang mit der Diensteanbieterverpflichtung und dem National Roaming im Rahmen eines Schiedsverfahrens mit Sofortvollzug bei der Bundesnetzagentur entschieden wird;

i) Sanktionen im Falle einer Nichterfüllung der Versorgungsauflagen, falls nötig sogar bis zum Entzug der Lizenzen nach § 63 TKG konsequent anzuwenden;

j) im Rahmen von Vergabeverfahren stets auch Teile des Spektrums für lizenzkostenfreie Nutzungen reserviert werden, um die Weiterentwicklung innovativer Nutzungsformen (z.B. Mesh-Netzwerke) zu unterstützen;

k) die Möglichkeit zur Kooperation durch Vorabsprachen der Netzanbieter für unterversorgte Gebiete eröffnet wird, die durch die BNetzA festgelegt werden;

l) eine Prüfung des Vergabefahrens in Vergleich zu anderen Ländern, wie beispielsweise Schweden erwogen wird, wo die Preise günstiger und die Netzabdeckung besser ist;

m) die Auswirkungen des 5G-Ausbaus auf den Stromverbrauch der IT-Branche inklusive zusätzlicher Leistung in Rechenzentren seriös abgeschätzt werden;

4. im Hinblick auf Ausbau und Betrieb des Mobilfunknetzes im Sinne des Vorsorgeprinzips ein hohes Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit bei elektromagnetischen Feldern zu gewährleisten und dafür in der Verordnung über elektromagnetische Felder das Minimierungsgebot für niederfrequente elektromagnetische Strahlung auch auf hochfrequente elektromagnetische Strahlung auszuweiten sowie die Wirkung der Exposition von elektromagnetischen Feldern im Hochfrequenzbereich auf Mensch und Umwelt weiter intensiv zu erforschen;

5. die beim Bund verbliebenen Anteile von 14,5 Prozent an der Deutschen Telekom AG im Wert von rund 10 Mrd. Euro marktneutral an die KfW zu veräußern, den Veräußerungserlös als Kapital einer zu gründenden staatlichen Breitbandinfrastrukturgesellschaft zuzuführen, mit der Breitbandinfrastrukturgesellschaft in Zusammenarbeit mit den Kommunen europarechtskonform in Infrastrukturen für eine attraktive und möglichst flächendeckende Breitbandversorgung zu investieren bzw. diese zu errichten und die Investitionen durch Verpachtung dieser Breitbandinfrastruktur an interessierte Diensteanbieter soweit wie möglich zu refinanzieren.

Berlin, den 16. Oktober 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Zu Nummer 1

In ihrer Breitbandstrategie von 2009 hat die Bundesregierung eine „mittlerweile angemessene Breitbanddefinition von mindestens 1 MBit/s zugrunde“ gelegt. Auch das Versprechen zur Schaffung eines Breitband-Universaldienstes im aktuellen Koalitionsvertrag („Dazu werden wir einen rechtlich abgesicherten Anspruch zum 1. Januar 2025 schaffen und diesen bis zur Mitte der Legislaturperiode ausgestalten“) lässt nicht erkennen, dass die Bundesregierung beabsichtigt, einen Anspruch auf höhere Bandbreiten zu schaffen. Eine Anhebung auf ein Versorgungsminimum aller Haushalte auf 50 MBit/s bis zum Jahr 2018 aus dem Koalitionsvertrag 2013 wurde verfehlt. Aus Sicht der Antragsteller ist eine Breitbandversorgung mit 1 MBit/s als Grundversorgung jedoch weder ausreichend noch im Einklang mit den Anforderungen der Universaldienst-Richtlinie. Auch der Neufassung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, in der von „adequate broadband internet access service“ die Rede ist, dürfte damit nicht genüge getan sein.

Schon 2009 wurde bei der Überarbeitung der Universaldienstrichtlinie in Art. 4(2) festgelegt: „Der bereitgestellte Anschluss muss Gespräche, Telefaxübertragungen und die Datenkommunikation mit Übertragungsraten ermöglichen, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen; zu berücksichtigen sind dabei die von der Mehrzahl der Teilnehmer vorherrschend verwendeten Technologien und die technische Durchführbarkeit.“ Eine entsprechende Regelung findet sich in § 78 TKG.

Die „Mehrzahl der Teilnehmer“, nach der diese Mindestbandbreite entsprechend der EU-Vorgabe bestimmt werden müsste, ist vom Communications Committee der Europäischen Kommission (COCOM) als die von mindestens 80 Prozent der angeschlossenen Teilnehmer genutzte Bandbreite bestimmt worden (COCOM Guidance von 2011).

Aus Sicht der Antragsteller ist das bereits eine sehr zurückhaltende Auslegung. Gleichwohl hat die Bundesregierung sich nicht an ihr orientiert und auch keine entsprechende Klarstellung im TKG vorgenommen (derer es aus Sicht der Antragsteller zwar nicht zwingend bedarf, die aber EU-rechtlich möglich wäre).[5]

Die tatsächliche Nutzung muss von der Verfügbarkeit unterschieden werden. Der VATM TK-Marktanalyse vom Oktober 2018 zufolge nutzen 2018 insgesamt 90,4 Prozent der Teilnehmer eine Bandbreite von mindestens 6 bis unter 16 MBit.[6]

Entsprechend müsste die Breitband-Universaldienstleistung nach derzeitigem Stand mindestens Übertragungsraten im genannten Bereich ermöglichen. Dem Breitbandatlas des BMVI Stand Ende 2017 zufolge liegt die Versorgung mit 6 MBit in ländlichen Regionen jedoch nur bei 93,1 Prozent. Knapp 7 Prozent der Bewohner von ländlichen Regionen können also derzeit keinen Internetanschluss nutzen, der Datenübertragungsraten erlaubt, die von der Mehrzahl der Teilnehmer tatsächlich genutzt werden.

Daher sollte die Bundesnetzagentur für diese Regionen formal eine Unterversorgung feststellen und den Breitband-Universaldienst entsprechend der im Telekommunikationsgesetz vorgesehenen Regelungen ausschreiben.

Für die Finanzierung des Universaldienstes ist im Telekommunikationsgesetz bereits heute ein Verfahren vorgesehen, dass die Kosten auf jene Unternehmen der Branche umlegt, die mindestens einen Anteil von 4 Prozent am Gesamtumsatz des Marktes haben (§ 80 TKG). Die mittlerweile ausverhandelte Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation ermöglicht es, diese Umlage auf Diensteanbieter auszuweiten. Sie ermöglicht es auch, öffentliche Mittel zur Finanzierung des Universaldienstes einzusetzen. Aus Sicht der Antragsteller ist es zwar zumutbar, den Netzbetreibern eine Grundversorgung mit 6-16 MBit/s. abzuverlangen. Eine Einbeziehung von Diensteanbietern sowie der Einsatz öffentlicher Mittel könnten jedoch einen zusätzlichen Anreiz dafür darstellen, bei der Neuerschließung von Gebieten, die noch nicht mit 6-16 MBit versorgt sind, keine Brückentechnologien wie Vectoring einzusetzen, sondern von Anfang an auf eine nachhaltige FTTH-Versorgung

[5] Vergl. hierzu auch die bereits 2011 von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgelegte Studie: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/medien/breitbandstudie_langfassung.pdf

[6] VATM TK-Marktanalyse 2018, https://www.vatm.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1539339410&hash=2ec25046be558857d0fc6c0c40574dba5ccce89e&file=uploads/media/VATM_TK-Marktstudie_2018_091018_f_01.pdf

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zu setzen. Der Spielraum, den das Europarecht im Hinblick auf die Technologieneutralität hier lässt, sollte voll ausgeschöpft werden.

Den Antragstellern ist bewusst, dass ein Breitband-Universaldienst im Rahmen der Grundversorgung nur eine relativ geringe Bandbreite von derzeit bis zu 16 MBit/s beziehen kann (die allerdings dynamisch angepasst würde). Sie würde aber das Problem der weißen Flecken in ländlichen Regionen effektiv lösen, das offenkundig mit der derzeitigen Förderpolitik der Bundesregierung nicht gelöst werden kann, weil privatwirtschaftliche Unternehmen auch mit Fördergeldern dort nicht ausbauen, wo es sich wirtschaftlich nicht lohnt. So gibt es im Bereich der hohen Bandbreiten ab 50 MBit Zuwachsraten von über 100 Prozent im Vergleich zu 2010. Im Bereich der niedrigen Bandbreiten ist der Zuwachs viel geringer. Die Versorgung mit 1 MBit hat sich gegenüber 2010 nur um 1,6 Prozent verbessert, die mit 2 MBit nur um 7,1 Prozent. Der Ausbau findet also vornehmlich dort statt, wo die Versorgung ohnehin schon akzeptabel ist. Die weißen Flecken bleiben hingegen über Jahre hinweg bestehen. Die Zahlen zur Versorgung in ländlichen Regionen bestätigen: Ende 2017 standen im ländlichen Raum 2 MBit/s nur für 98,2 Prozent zur Verfügung, 50 MBit/s nur für 43,8 Prozent. Ein Breitband-Universaldienst würde hingegen eine flächendeckende Versorgung mit immerhin mindestens 16 Mbit/s einfordern.

Ein nach wie vor großes Problem besteht für Verbraucherinnen und Verbraucher darin, dass sie an ihrem Anschluss die vertraglich vereinbarten Bandbreiten oft nicht erhalten. Wie der Jahresbericht 2016/2017 zur Breitbandmessung der Bundesnetzagentur gezeigt hat, erhalten nur 71,6% der Nutzer mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsrate; bei 12% der Nutzer wurde diese voll erreicht oder überschritten. Im Mobilfunk erhalten nur 18,6% mindestens die Hälfte der maximalen Übertragungsrate; nur bei 1,6% wird sie voll erreicht oder überschritten. Es ist Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht zuzumuten, Ansprüche auf vertragskonforme Leistung erst gerichtlich durchsetzen zu müssen. Die Einführung eines pauschalierten Schadenersatzes und umsatzbezogener Bußgelder kann hier Abhilfe schaffen.

Zu Nummer 2

Unter „Wholesale-only“ wird verstanden, dass ein Unternehmen den Aufbau von Infrastruktur und Technik übernimmt, jedoch selbst keine Produkte an gewerbliche Kunden oder Endkunden vermarktet. Die Konzentration auf ein Netz, das rein auf Vorleistungsebene betrieben wird, würde Probleme mit der Zugangsregulierung, wie sie bei vertikal integrierten Unternehmen häufig diskutiert werden, gar nicht erst aufkommen lassen. Während der Gesetzgeber derzeit marktmächtigen Unternehmen im Rahmen der Zugangsregulierung Auflagen machen muss, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, hätte ein reiner Großhandels-Anbieter von hochbitratigen Vorleistungsprodukten keinen Anlass zu diskriminierendem Verhalten. Entsprechend könnte die Regulierung zurückgefahren, überflüssige Transaktionskosten könnten gespart werden. Sofern Wholesale-only-Netze lediglich in jenen Gebieten gebaut werden, in denen ohnehin kein privatwirtschaftlicher FTTH-Ausbau stattfindet, sind auch keine negativen Auswirkungen auf den sonstigen privatwirtschaftlichen Wettbewerb zu erwarten.

Eine großflächigere Vorabfestlegung der Fördergebiete ist geeignet, eine Zerstückelung der Ausbaugebiete zu verhindern. Derzeit erlaubt das Förderprogramm den Gebietskörperschaften, die Ausbaugebiete selbst zu definieren, mit der Folge, dass eher punktuell als flächig ausgebaut wird. Hinzu kommt ein privatwirtschaftliches Cherrypicking: Wo es sich lohnt, bauen die Unternehmen eigenwirtschaftlich aus, für die Förderung bleiben die komplett unwirtschaftlichen Gebiete übrig, deren Erschließung dadurch verteuert wird, dass keinerlei Querfinanzierung durch leichter zu versorgende Gebiete mehr möglich ist. Eine bessere Abstimmung der Kommunen im Vorfeld der Ausschreibung kann hier Abhilfe schaffen.

Immer wieder wird von Kommunen und Landkreisen beklagt, dass die von Unternehmen im Markterkundungsverfahren bekundeten Absichtserklärungen wenig verbindlich sind. Zum Teil wird entgegen früheren Angaben gerade dann mit dem Ausbau in einer Region begonnen, wenn dort auch ein kommunales Ausbauprojekt stattfindet. Obwohl Privatunternehmen natürlich das Recht haben müssen, ihre Planungen nach eigenem Gutdünken zu ändern, entwertet diese Praxis öffentliche Fördergelder und kann im Extremfall zum Scheitern eines kommunalen Projekts beitragen. Weder die „Wohlverhaltensvereinbarung“ zwischen Deutscher Telekom und BMVi noch eine Änderung von § 77i TKG beseitigen dieses grundsätzliche Problem. Es ist daher geboten, eine sanktionsbewehrte Regelung zu schaffen, die eine größere Verbindlichkeit der im Markterkundungsverfahren gemachten Angaben gewährleistet. Darüber hinaus sollte es Kommunen und Landkreisen möglich sein, durch die Vergabe zeitlich befristeter exklusiver Wegerechts- und Gebietslizenzen zu verhindern, dass die Umsetzung und Vermarktung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

kommunaler Ausbauprojekte durch private Konkurrenz gefährdet werden. Ein solcher Wettbewerbsschutz sollte wohlgemerkt nur dort in Betracht kommen, wo nach dem Ergebnis eines Markterkundungsverfahrens ein privatwirtschaftlicher Ausbau weder stattfindet noch zu erwarten ist.

Die Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Bundesländer hängt derzeit von vielen, teils auch sachfremden Faktoren im Zusammenhang mit Planung und Antragstellung ab. Um Fördergelder möglichst effektiv einzusetzen, ist jedoch eine bedarfsorientierte Verteilung sinnvoll. Entsprechend sollten die Mittel weder nach dem Windhund-Prinzip noch einem starren Schlüssel, sondern unter Berücksichtigung der tatsächlichen Versorgungsbedarfe verteilt werden. Bei einer entsprechenden Planung sind die Bundesländer frühzeitig einzubeziehen.

Zu Nummer 3

Der redundante Infrastrukturwettbewerb hat die Mobilfunktarife in die Höhe getrieben. Für Netzbetreiber attraktive Regionen sind parallel von allen bestehenden Anbietern ausgebaut worden, während abgelegene Regionen immer noch im Funkloch sitzen. Viele Bürgerinnen und Bürger klagen daher über Funklöcher in der Mobilfunkversorgung. Diese Wahrnehmung kann verschiedene Hintergründe haben: tatsächliche Versorgungslücken, eine Überlastung der Netze oder auch Verbindungsabbrüche beim Wechsel der Funkzelle. Tatsächlich ist jedoch insbesondere in ländlichen Gebieten die Mobilfunkabdeckung noch immer problematisch. Die Bundesregierung hat auf dieses Problem bislang nur mit der Ankündigung zukünftig höherer Bandbreiten im Rahmen des 5G-Ausbaus reagiert. Aus Sicht der Antragsteller sind jedoch weniger die Übertragungsraten als vielmehr die Lücken in der Abdeckung das Problem. Den Abdeckungskarten der Netzbetreiber zufolge hatte die Telefónica im Mai 2018 erst einen Versorgungsgrad von 66 Prozent der Fläche Deutschlands erreicht, Vodafone kam auf 87 Prozent und die Telekom auf 93 Prozent Flächenabdeckung. Der Mobilfunk wird von den Menschen genutzt, wenn sie unterwegs sind. In Deutschland muss wie in anderen europäischen Ländern auch ein großer Teil der Fläche mit LTE abgedeckt sein. Die Bundesnetzagentur muss deshalb die Unternehmen dazu anhalten, die mit der Vergabe der LTE-Frequenzen verbundenen Auflagen zur Versorgung auch tatsächlich einzuhalten.

Die Erfahrung beim LTE-Ausbau hat gezeigt, dass die Unternehmen dazu neigen, ihre Ausbauverpflichtungen erst zum Ende des Stichtags hin zu erfüllen. Vor dem Hintergrund, dass schon zum 01.01.2020 eine Abdeckung von 98 Prozent aller Haushalte erreicht sein soll, wirken die Zahlen zum bereits erreichten Versorgungsgrad niedrig. Für die Versteigerung der 5G-Frequenzen sollten deshalb realistische Meilensteine festgesetzt werden, die bereits vor der vollständigen Flächenabdeckung erreicht werden müssen.

Die Versorgungslücken im ländlichen Raum sind, wie beim Festnetz, auch im Mobilfunkbereich gravierend. Im Zuge des 5G-Ausbaus sollte dieses Problem daher prioritär adressiert werden.

Bereits heute ist eine nachträgliche Erhöhung der Versorgungsauflagen im Falle einer Weiterentwicklung der Technik oder im Falle erheblicher Einschränkungen durch erhöhte Nutzungen rechtlich möglich. Aufgrund der durch die lange Frequenzlaufzeit bedingten hohen Unsicherheit sollte diese Option unbedingt im Blickfeld der Regulierungsbehörde bleiben. Ein flächendeckender 5G-Ausbau würde nach Schätzungen der Bundesnetzagentur zwischen 19 und 76 Milliarden Euro kosten. Bei Nutzung der für die aktuelle Versteigerung vorgesehenen Frequenzen müsste etwa alle 150 Meter ein Funkmast stehen. Hinzu kommt, dass es aus Sicht der Unternehmen derzeit noch nicht genug business cases für 5G-Anwendungen gibt, um diese Kosten amortisieren zu können. Unter diesen Voraussetzungen scheint das Versprechen der Bundesregierung, für eine bundesweite 5G-Flächenabdeckung zu sorgen, kaum realisierbar. Es steht vielmehr zu befürchten, dass, wie schon beim LTE-Ausbau, die ohnehin gut versorgten Gebiete rasch aufgerüstet werden, um Fortschritte in der prozentualen Abdeckung vorweisen zu können, während es dort, wo heute LTE-Funklöcher sind, in Zukunft auch keine 5G-Versorgung geben wird. Statt unrealistischer Versorgungsauflagen für einen noch kaum prognostizierbaren tatsächlichen Bedarf sollte deshalb auf die Möglichkeit gesetzt werden, die Anforderungen an die Flächenabdeckung innerhalb der Lizenzlauf nachträglich anzupassen, um auf eine tatsächliche Bedarfserhöhung reagieren zu können. So kann auch verhindert werden, dass die Netzbetreiber die Bedingungen für einen weiteren Ausbau in der Fläche selbst vorzugeben versuchen, wie zuletzt beim Mobilfunkgipfel vom 12. Juli 2018, wo sie deutlich zum Ausdruck brachten,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dass ihre Bereitschaft zum weiteren 4G-Ausbau von einer für sie günstigen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen bei der 5G-Auktion abhängt.[7]

Es muss möglich werden auf dem Mobilfunkmarkt mit weiteren finanzstarken Investoren den flächendeckenden Ausbau der Mobilfunknetze zu stützen. Eine Diensteanbieterverpflichtung würde es den Mobilfunkunternehmen ohne eigenes Netz (MVNO) ermöglichen, die Infrastruktur der großen Telekommunikationsanbieter gegen Entgelt mitzunutzen. Eine solche Regelung hat im Mobilfunkbereich jahrelang für funktionierenden Wettbewerb gesorgt. Bei der Vergabe der LTE-Lizenzen hat sich die Bundesnetzagentur jedoch gegen dieses Erfolgsmodell entschieden, mit der Folge, dass (nach Angaben der MVNO) derzeit nur etwa 30% der Bevölkerung tatsächlich Zugang zu LTE-Netzen hat. Denn außer der Telefónica, die durch Auflagen im Zusammenhang mit ihrer Fusion mit E-Plus in einem gewissen Rahmen zur Zugangsgewährung gezwungen ist, sind die Unternehmen nicht verpflichtet, Konkurrenten einen vollen Zugang zu LTE zu gewähren. In der Folge sind gerade die günstigen Anbieter gezwungen, auf ältere, weniger leistungsfähige Netze zurückzugreifen. In Deutschland waren es in der Vergangenheit gerade die MVNO, die zum Nutzen der Verbraucher einen Preisdruck auf dem Markt erzielt haben. Vor dem Hintergrund, dass der Mobilfunkmarkt von drei großen Unternehmen beherrscht wird (Marktbeherrschung im Sinne von § 18 (6) GWB) bedarf es solcher Impulse aus Sicht der Antragsteller auch in Zukunft.

Sowohl die Ausbaukosten als auch die Mastendichte ließen sich für 5G reduzieren, wenn in neu erschlossenen Gebieten zunächst nur ein Anbieter das Netz ausbauen und die anderen die Infrastruktur mitnutzen lassen würde (National Roaming). Durch ein solches Modell könnte der 5G-Ausbau beschleunigt werden, was wiederum die Nachfrage erhöhen und entsprechend zukünftige Investitionen erleichtern könnte. Die zeitliche Befristung würde dafür sorgen, dass es nicht zu dauerhaften Monopolen kommt. Natürlich muss zudem sichergestellt sein, dass nationales Roaming nicht einfach ohne Auflagen erlaubt wird, sondern einen diskriminierungsfreien Zugang für alle Netzanbieter ermöglicht. Der nötige Dialogprozess zwischen den Anbietern sollte von der Bundesnetzagentur moderiert werden.

Seit der Fusion von O2 und e-plus zur Telefónica gibt es nur noch drei Mobilfunkanbieter auf dem deutschen Markt. Auch aus Sicht des Bundeskartellamts wäre jedoch der „Marktzutritt eines Neueinsteigers in Form eines vierten Netzbetreibers [zu] begrüßen. Hierdurch könnte verhindert werden, dass sich ein Oligopol im deutschen Mobilfunkmarkt weiter verfestigt“, heißt es in der Stellungnahme[ii] der Wettbewerbswächter zur Frequenzversteigerung. Angesichts der hohen Kosten für die erstmalige Errichtung der Infrastruktur bedürfen etwaige Neueinsteiger allerdings eines besonderen Schutzes, der natürlich zeitlich befristet sein muss. Aus Sicht der Antragsteller trägt das Auktionsdesign dem Ziel, die Frequenzersteigerung für Neueinsteiger attraktiv zu machen, noch nicht ausreichend Rechnung. Schiedsverfahren für die Bestimmung angemessener Zugangsentgelte sind in diesem Zusammenhang unerlässlich.

§ 63 TKG ermöglicht Sanktionen für die Nichterfüllung von Versorgungsauflagen, die bis zum Widerruf der Frequenzzuteilung reichen können. Die Bundesnetzagentur muss solche Sanktionen konsequent anwenden.

Teile des Spektrums für lizenzfreie Nutzungen zu reservieren, erlaubt Entwicklungsoffenheit für die Frequenznutzung und verhindert eine einseitige Festlegung auf bestimmte Technologien. Dies fördert insgesamt die Innovationsoffenheit und den Wettbewerb.

Den Netzanbietern Vorabsprachen für den Ausbau in unterversorgten Gebieten zu ermöglichen, die vorab durch die Bundesnetzagentur identifiziert werden, stellt eine geeignete Möglichkeit da, die Investitionen dorthin zu lenken, wo sie am dringlichsten benötigt werden.

Der auffällige Rückstand beim Netzausbau im Vergleich zu anderen Ländern lässt es wünschenswert erscheinen, die dortigen Vergabeverfahren näher zu betrachten. Auch im Hinblick auf den Energieverbrauch ist die Datenlage bisher unbefriedigend

Zu Nummer 4

[7] Vergl. Bericht zum Mobilfunkgipfel des BMVI am 12.07.2018, Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Ausschussdrucksache 19(15)96: „Die Mobilfunknetzbetreiber sind zu zusätzlichen Ausbauzusagen bereit, wenn die Vergabebedingungen der BNetzA für die anstehende Auktion der 5G-Frequenzen im Sinner investitionsfördernder und –sichernder Rahmenbedingungen zusätzliche freiwillige Investitionen für den eigenwirtschaftlichen Netzausbau zulassen.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Viele Bürgerinnen und Bürger machen sich Sorgen über die Auswirkungen elektromagnetischer Strahlung auf ihre Gesundheit und die Umwelt. Eine Intensivierung der Forschung auf diesem Gebiet ist hier genauso geboten wie eine entsprechende Weiterentwicklung des gesetzlichen Schutzes vor negativen Auswirkungen des voranschreitenden Mobilfunknetzausbaus. Dabei muss das Vorsorgeprinzip stets im Vordergrund stehen.

Zu Nummer 5

Das Konzept einer nationalen Breitband-Infrastrukturgesellschaft, die durch den Verkauf des im Bundesbesitz verbliebenen Anteils an Aktien der Deutschen Telekom finanziert werden könnte, haben die Antragsteller bereits 2016 vorgelegt (Drucksache 18/9799). Der Bund hält aktuell 14,5 Prozent an der Deutschen Telekom AG mit einem Marktwert von rund 10 Mrd. Euro. Die Doppelrolle des Bundes, Eigentümer auf der einen Seite und Auftraggeber auf der anderen Seite, führt zwangsläufig zu Interessenkollisionen. Der Bund sollte deshalb seine Anteile an der Telekom veräußern – marktneutral an die KfW. Die Anteile würden dadurch zunächst nicht in den freien Verkehr gelangen, es wären kaum Kursveränderungen zu befürchten. Das durch den Vermögenstausch erzielte Kapital von 10 Mrd. Euro sollte innerhalb des Politikfeldes Digitales verbleiben und in den Ausbau eines flächendeckenden Breitbandnetzes fließen. Der Bund sollte hierzu eine staatliche Breitbandinfrastrukturgesellschaft gründen und diese mit dem entsprechenden Kapital ausstatten. Diese Gesellschaft soll zusammen mit Kommunen die Grundlage für den Ausbau einer zukunftsfähigen Breitbandinfrastruktur schaffen und ausbauen.

---

[i] https://www.teltarif.de/telefonica-o2-lte-netzabdeckung/news/72588.html

[ii]https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Stellungnahmen/Stellungnahme_Frenquenzvergabe_BNetzA_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3, pdf S. 6 .

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.